



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2010

---

## **Jeux d'échelle et démocraties métropolitaines: Leçons montréalaises**

Kübler, Daniel ; Tomàs, M

**Abstract:** This text suggests a critical reading of the rescaling theory through the case of Montreal. The authors stress the importance of institutional context for analysing the process of construction and legitimisation of the metropolitan level in a context of scale restructuring. The Montreal example illustrates the strength of local inertia and questions the idea that collective action and mobilization emerge at the metropolitan scale; they are mostly carried at the provincial and local level.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-42177>

Journal Article

Originally published at:

Kübler, Daniel; Tomàs, M (2010). Jeux d'échelle et démocraties métropolitaines: Leçons montréalaises. *Métropoles*, 7:2-10.



# Métropoles

Numéro 7 (2010)

La nouvelle critique urbaine

---

Daniel Kübler et Mariona Tomàs

## Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine

### Leçons montréalaises

---

#### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

#### Référence électronique

Daniel Kübler et Mariona Tomàs, « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 09 juillet 2010. URL : <http://metropoles.revues.org/4221>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Philippe Genestier

<http://metropoles.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://metropoles.revues.org/4221>

Document généré automatiquement le 02 février 2011.

© Tous droits réservés

Daniel Kübler et Mariona Tomàs

# Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine

Leçons montréalaises

## Métropolisation, échelles et démocratie<sup>1</sup>

- 1 Depuis 2008, et pour la première fois dans l'histoire de la planète, le nombre des êtres humains habitant dans un contexte urbain dépasse celui de ceux qui vivent en milieu rural (United Nations, 2008). En même temps, nous assistons à la « mort de la ville » (Choay, 1994) telle que nous l'avons connue. Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle environ, les régions urbaines représentent le visage de l'urbain : de larges espaces de peuplement, intégrés par le biais de réseaux de transports et de communications qui assurent les liens entre différents lieux fonctionnellement spécialisés. Du point de vue institutionnel, ces agglomérations urbaines, ces métropoles, s'étendent généralement sur une multitude de territoires politico-administratifs dont l'adaptation a souvent été dépassée par la rapidité de la croissance urbaine qui s'est réalisée principalement par étalement. Comment gouverner, dès lors, ces métropoles, qui se caractérisent le plus souvent par un fort degré de « fragmentation gouvernementale » (Dente, 1990) ?
- 2 Le débat sur cette question a occupé des générations de scientifiques et de praticiens. Pendant longtemps, il a été caractérisé par une dispute entre deux principales écoles de pensée (Keating, 1995 ; Lowery, 1999) : celle des réformateurs métropolitains d'un côté, qui prônent la consolidation institutionnelle des espaces métropolitains par le biais de réformes territoriales, et, de l'autre côté, celle des défenseurs de la fragmentation qui, inspirés par les théories du *public choice*, soulignent les bienfaits de la compétition entre municipalités autonomes. Ce débat, finalement assez infructueux, a été dépassé aujourd'hui par une vision plus large proposée par les travaux dans le sillage du *new regionalism* (Kübler, Heinelt, 2005 ; Savitch, Vogel, 2009). Ceux-ci conçoivent en effet la question de la gouvernance métropolitaine comme participant de la recomposition des échelles de gouvernement dans le contexte de la globalisation. L'émergence d'une capacité à gouverner les espaces métropolitains concourt ainsi à la globalisation des échanges socioéconomiques, dans la mesure où elle permet de produire les biens collectifs territoriaux qui sont cruciaux pour soutenir les échanges globaux (par ex., les infrastructures de transport et de communication).
- 3 L'essence de la gouvernance métropolitaine consisterait ainsi à assurer la compétitivité internationale d'une région urbaine. Ceci ne requiert pas forcément de réformes territoriales à grande échelle, dans la mesure où des structures de coopération institutionnellement plus « molles » peuvent assurer une coordination suffisante. Les néorégionalistes pensent ainsi que plusieurs chemins peuvent mener à une capacité de gouverner à l'échelle métropolitaine (Savitch, Vogel, 2000).
- 4 Ils soulignent que la gouvernance métropolitaine émerge comme le résultat de négociations de longue haleine, impliquant les gouvernements à l'échelle locale, régionale et nationale, de même que, souvent, des acteurs non-gouvernementaux : « thus, governance, strategic decision-making and intergovernmental management become central concerns » (Savitch, Vogel, 2009, p. 119). La mouvance néorégionaliste a été récemment élargie par un courant important de travaux que l'on peut regrouper sous le label « *rescaling and reterritorialisation* » (Savitch, Vogel, 2009). Ce courant soutient l'idée que les enjeux de gouvernance métropolitaine dépassent la question de la gestion des métropoles et participe d'un processus plus large de recomposition des territoires étatiques dans un contexte de globalisation économique. Pour

satisfaire aux pressions du capitalisme avancé, l'État se recomposerait autour de l'échelle métropolitaine (Brenner, 2004). Selon cette lecture, les tentatives de renforcer l'échelle de gestion métropolitaine à travers le monde seraient une réponse à ces pressions (Brenner, 1999, 2002 ; Scott, 2001). Cette approche de la gouvernance métropolitaine en termes de *rescaling* traduit une préoccupation voisine de la problématique économique qui a caractérisé le débat sur la gouvernance métropolitaine depuis fort longtemps (Swanstrom, 2001) : après les questions d'équité et d'efficacité, c'est aujourd'hui la compétitivité internationale qui est au centre de l'analyse.

- 5 Force est de constater, cependant, le caractère quelque peu déterministe de l'argument de la reterritorialisation qui, en raison de son niveau d'abstraction très élevé, ne laisse guère de place à l'autonomie des acteurs ou encore aux différenciations entre métropoles. C'est notamment l'absence du politique qui a été reprochée à cette perspective (Le Galès, 2006, p. 719), qui ne parvient pas à problématiser de manière satisfaisante les processus et les conflits politiques associés à l'émergence d'une échelle de gouvernance métropolitaine. Elle part de l'argument que l'échelle métropolitaine va être un point focal de l'État recomposé du XXI<sup>e</sup> siècle, au niveau de laquelle le « sale boulot de la globalisation » est effectué (Keil, 2000). Il s'ensuit que cette échelle sera aussi « l'espace privilégié de contestation de l'ordre social et politique par les groupes dominés » (Jouve, 2004, p. 317). Dans la mesure où la construction d'une capacité de gouverner à l'échelle métropolitaine incarne un projet politique – à savoir l'agenda néolibéral de globalisation capitaliste – on peut s'attendre à ce que les conflits politiques autour de ce projet, et notamment la contestation de celui-ci, se cristallisent de façon croissante sur la question de l'échelle de gouvernement. C'est ce que les néorégionalistes appellent *politics of scale* (Swyngedouw, 1997; Brenner, 2000) : « the scalar configuration of urban governance has thus come to serve not only as the *setting* for social, political and economic struggles, but as their *very stake* » (Brenner, 2002, p. 19, italiques dans l'original). Mais tout se passe comme si ces *politics of scale* étaient déterminés par les tensions inhérentes au capitalisme globalisé. Il reste ainsi peu de place, conceptuellement, pour thématiser et encore moins pour expliquer la nature des luttes sur les échelles ou les particularités des arrangements de gouvernance métropolitaine qui, sur un plan empirique, diffèrent de façon significative d'une métropole à l'autre (Van der Heiden, 2010).
- 6 De ce fait, la conceptualisation proposée par les auteurs du *rescaling* paraît assez limitée. Depuis la formulation de la théorie des régimes urbains (Stone, 1993), on croyait en effet avoir dépassé le déterminisme des explications économiques dans le champ des études urbaines. Certes, les antagonismes économiques ont un effet systémique très fort dans les sociétés capitalistes. Mais il serait largement exagéré de passer complètement sous silence le fait que les institutions politiques fournissent des ressources de pouvoir significatives et que les acteurs qui les investissent sont ainsi capables de structurer les luttes politiques de façon plus ou moins indépendamment des rapports économiques de production. Plus concrètement, dans un contexte d'État de droit démocratique, on peut s'attendre à ce que les dynamiques des *scale politics* investissent aussi les arènes démocratiques et que celles-ci contribuent à structurer la dynamique de ces luttes sur les échelles et à en forger le résultat. Dans ce sens, l'objectif de cet article consiste précisément à montrer comment la lutte autour de la construction d'une échelle métropolitaine de gouvernement peut être canalisée et structurée par un contexte institutionnel existant. Plus précisément, nous allons passer en revue le cas de Montréal qui a été caractérisé, ces dix dernières années, par des luttes politiques intenses autour de la construction des échelles légitimes de gouvernement, susceptibles ainsi de révéler le déroulement des *scale politics* dans un cas concret.

## Les « *scale politics* » à Montréal

- 7 À Montréal, deux réformes successives altèrent les règles du jeu politique et dévoilent les luttes du pouvoir autour des différentes échelles. Entre 2000 et 2002, le gouvernement provincial du Parti québécois réalise une réforme qui touche simultanément trois échelles : métropolitaine (création d'une agence de planification stratégique), locale (fusions municipales) et infralocale (décentralisation vers les arrondissements). Il s'agit d'une réforme polémique, contestée notamment par les maires des banlieues, qui facilite la victoire du Parti libéral du Québec aux élections provinciales en avril 2003. Le nouveau gouvernement renforce la décentralisation des arrondissements montréalais et permet la reconstitution d'une partie des municipalités fusionnées, tout en créant de nouvelles structures de coordination supramunicipale. Il s'agit de deux réformes différentes qui partagent pourtant un même questionnement sur le bon niveau de recomposition démocratique et donc sur l'échelle légitime. Sans s'attarder sur les détails des changements institutionnels qui ont eu lieu entre 2000 et 2006, le cas de Montréal montre la persistance d'un malaise métropolitain (Léveillé, 1998) et l'incapacité des acteurs locaux à partager un projet commun à l'échelle supramunicipale.
- 8 Le cas de Montréal présente ainsi un fort contraste avec celui de Toronto (Boudreau *et al.*, 2007a, 2007b). En 1998, le gouvernement conservateur de l'Ontario avait réalisé des fusions municipales afin de renforcer la capacité à gouverner à l'échelle de la métropole. Même si les mécanismes se ressemblent, les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec avaient des conceptions opposées de la réforme. Dans le cas de l'Ontario, elle était interprétée selon une optique néolibérale, puisqu'elle impliquait un délestage de responsabilités du provincial au local. Un deuxième objectif de la réorganisation à Toronto était la neutralisation de la force politique de la ville centre. En effet, la fusion des banlieues (de tendance conservatrice) avec la ville centre (de tendance progressiste) favorisait un vote conservateur aux élections. Par contraste, la réforme péquiste à Montréal visait, au-delà du renforcement de la compétitivité économique, la diminution des inégalités ville-centre et banlieues. Dans ce cas, c'est la première (plus peuplée, plus pauvre, plus diverse socialement) qui absorbait les banlieues. Comme à Montréal, la réforme à Toronto a été hautement impopulaire auprès des citoyens, mais a pu être réalisée et a perduré notamment grâce au soutien qu'elle rencontrait auprès de l'élite politique et économique tant au niveau local qu'au niveau de la province. Il apparaît ainsi que les élites socioéconomiques torontoises ont investi le niveau supramunicipal, tandis que ce n'était pas le cas à Montréal.

## La méfiance à l'égard du pouvoir métropolitain

- 9 L'un des objectifs de la réforme municipale du Parti québécois est le renforcement de la compétitivité économique de la métropole du Québec, c'est pourquoi il crée, en 2000, une agence de planification stratégique, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Le territoire de la CMM correspond à la région fonctionnelle selon les critères du recensement de Statistique Canada et représente, pour la première fois, la création d'un lieu de rencontre et d'échange entre les élus des 63 municipalités du Grand Montréal. La création de la CMM peut s'interpréter en termes de *rescaling*, puisqu'elle correspond à l'émergence d'une nouvelle échelle porteuse d'un projet politique. Cependant, le cas de Montréal incarne plutôt les obstacles à la consolidation du pouvoir métropolitain et les conflits qu'il engendre sur les échelles de régulation adéquates.
- 10 Ce conflit se manifeste, tout d'abord, dans les choix stratégiques concernant le contrôle démocratique des institutions de gestion métropolitaine. Plus précisément, la question qui est posée est celle de doter ou non ces institutions d'une légitimité démocratique indépendante à l'échelle métropolitaine. Tout d'abord, le gouvernement du Québec ne conçoit pas la CMM comme un vrai gouvernement métropolitain formé d'élus au suffrage universel. La peur à l'égard de l'émergence d'un nouveau pouvoir politique doté d'une légitimité propre, sur un

territoire qui représente 50 % du PIB et 50 % de la population du Québec, est très présente dans le processus de réforme. Même si le pôle économique et démographique se situe autour de la Ville de Montréal, la capitale politique de la province québécoise est la Ville de Québec, dont la réalité socioéconomique diffère des problèmes spécifiques de Montréal (avec plus de diversité culturelle, plus de pauvreté, etc.). C'est ainsi que le maire de la Ville de Montréal et les députés de la région de Montréal ont traditionnellement réclamé la reconnaissance de sa singularité par le gouvernement du Québec, qui a pourtant hésité sur sa stratégie vis-à-vis de la métropole. La création de la CMM survient après un long processus de discussion sur la gouvernance métropolitaine et diverses initiatives qui, pendant les années 1990, ont toutes échoué. Les projets de création d'un nouveau palier politique ont été abandonnés en faveur d'une structure légère de planification du développement économique et de l'aménagement du territoire. La CMM constitue aussi une tentative de solidarité métropolitaine par le biais du financement de certains équipements et par la création d'un fonds de logement social. Mais elle n'a pas de pouvoir fiscal. En outre, il ne s'agit pas de compétences exclusives, ce qui ne favorise pas la coordination régionale.

- 11 Outre les députés provinciaux, la question de l'élection directe des conseillers métropolitains est aussi contestée par les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal. Ils sont tous d'accord sur le fait que l'imputabilité et l'appartenance peuvent être seulement locales : la démocratie s'exprime uniquement à l'échelle locale et les rôles d'élus locaux et d'élus métropolitains dans la CMM sont compatibles (Tomàs, 2007). Pourtant, tel que nous le verrons plus loin, les élus ont de la démocratie locale des conceptions différentes qui entrent en conflit dans le cadre de la réforme municipale et empêchent le développement des pratiques favorables à la coopération au sein de la CMM. En effet, les luttes locales ont prédominé dans la période 2000-2006, tandis que la CMM demeure un « club de maires », plus intéressés à limiter l'influence de l'institution plutôt qu'à constituer une arène de citoyenneté à cette échelle.
- 12 Le potentiel démocratique de la CMM est aussi réduit par la structure de représentation choisie par le gouvernement. La réforme demeure timide et centrée sur les légitimités traditionnelles : seuls les maires et les conseillers municipaux sont appelés à participer au comité exécutif et au conseil de la CMM. La participation des acteurs privés et de la société civile ou l'approche partenariale prônée par le nouveau régionalisme ne se retrouve pas appliquée dans le cas montréalais. Les seuls exercices de consultation publique qui ont été développés ont montré un engagement très faible et une maigre participation des citoyens à l'échelle du Grand Montréal (Fontan *et al.*, 2009). En effet, et contrairement à Toronto, l'échelle métropolitaine n'est pas devenue un espace de mobilisation collective à Montréal (Boudreau *et al.*, 2006).
- 13 Bref, la réforme municipale de 2000 signifie la reconnaissance institutionnelle – limitée – du fait métropolitain. Nonobstant, ni le gouvernement du Québec ni les acteurs locaux ne reconnaissent la CMM comme arène alternative dans l'exercice de la démocratie. Dans la logique multiscalaire de la réforme, l'échelle métropolitaine ne peut pas s'imposer aux échelles provinciale et locale.

### La concurrence des échelles de légitimité

- 14 Malgré la création de la CMM, un trait spécifique du cas montréalais est la persistance de la logique de consolidation institutionnelle qui se traduit par la mise en place d'une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de structures supramunicipales) (Collin *et al.*, 2002). Le volet réformiste du Parti québécois implique la fusion des municipalités et génère une opposition très forte chez les élus des banlieues. La réforme dévoile des conceptions diverses de la démocratie municipale chez les villes centre et les banlieues.
- 15 Chez les élus de la banlieue de Montréal, l'attachement à la municipalité est particulièrement fort au sein de la communauté anglophone, majoritaire dans plusieurs villes du *West Island*.

Selon Boudreau (2003), les montréalais d'origine anglophone conçoivent le gouvernement local comme leur *community* ou comme le niveau privilégié d'appartenance politique et d'exercice de la démocratie, où les services publics sont offerts en langue anglaise. D'après Prémont (2005), le refus des fusions municipales doit se comprendre surtout par des variables socioéconomiques : les municipalités ne veulent pas s'intégrer à la Ville de Montréal pour ne pas perdre leur condition de refuge fiscal et leur homogénéité sociale et linguistique, possible au sein d'une commune de petite taille. Différemment, pour le maire de Montréal, la création d'une *megacity* permettrait de diminuer les inégalités entre les villes-centres et les banlieues ainsi que de freiner le déclin de l'économie. On invoque l'argument des économies d'échelle, selon lequel une commune de grande taille permet de mieux répondre aux besoins des citoyens : à Montréal, la création d'une *île*, *une ville* est considérée comme la solution pour améliorer la démocratie et l'efficience.

16 Le gouvernement péquiste décide de fusionner les municipalités malgré le refus des maires et des citoyens des banlieues. La défaite du Parti québécois lors des élections provinciales de 2003 en est le coût politique et montre jusqu'à quel point le gouvernement a sous-estimé l'attachement des citoyens à leurs communautés d'appartenance. Pour le gouvernement péquiste, l'identité est conçue à l'échelle provinciale, tandis que les municipalités demeurent les instances de gestion des services de proximité, vides de contenu politique. Cette définition de la municipalité est propre à la culture politique canadienne et québécoise, puisque les municipalités ne sont pas considérées comme un troisième ordre de gouvernement (Tindal, Tindal, 2004). Même si elles disposent d'une autonomie financière appréciable, les municipalités ne sont pas reconnues par la Constitution et dépendent des lois provinciales. La vie politique locale est ainsi reléguée à un rôle secondaire, comme le témoigne le manque d'institutionnalisation des partis politiques locaux (sauf dans les grandes villes), l'absence de reconnaissance du métier d'élu local et une faible participation électorale (plus basse en comparaison avec les autres élections) (Quesnel, 1999). En s'appuyant sur cette conception des municipalités, ainsi que sur le pouvoir d'être le seul législateur en matière municipale, le gouvernement du Québec impose la fusion municipale. La prédominance d'une vision spécifique de la démocratie et de la légitimité conduit le gouvernement à négliger la force du sentiment d'appartenance locale chez certaines municipalités, dont Montréal, où l'opposition aux fusions recouvre l'existence des pratiques culturelles et politiques spécifiques (Tomàs, 2007).

17 La réforme de 2000 signifie aussi la création d'un nouveau palier infralocal, les arrondissements. Pensé pour assurer la gestion des services de proximité et pour garantir l'exercice des droits linguistiques de la communauté anglophone sur l'île de Montréal, ce troisième pilier de la réforme péquiste permet paradoxalement la préservation des bases politiques et sociales qui résistent à la consolidation de la nouvelle ville et qui sont soutenues par la promesse du Parti libéral du Québec de leur rendre l'autonomie. Lors du changement de gouvernement provincial survenu en 2003, le nouvel exécutif accorde plus de pouvoirs aux arrondissements, telles la capacité fiscale et l'élection directe du président de l'arrondissement (devenu maire d'arrondissement). Cependant, cela est insuffisant pour une partie des élus opposés aux fusions, qui veulent récupérer leurs anciennes municipalités. Le gouvernement décide de consulter les citoyens des anciennes villes de banlieue sur leur appartenance aux nouvelles villes. À Montréal, la tenue de référendums sur la défusion des anciennes municipalités fusionnées par la réforme péquiste en juin 2004 débouche sur la reconstitution de quinze municipalités. Afin d'assurer l'efficience des services sur l'île de Montréal, le gouvernement crée une nouvelle institution intergouvernementale qui relie toutes les municipalités, le Conseil d'agglomération.

18 La réforme libérale est axée sur le niveau local, oubliant la dimension métropolitaine. La consultation des citoyens, absente pendant la réforme antérieure, devient le fer de

lance du gouvernement. La lutte entre les défenseurs et les opposants des nouvelles villes monopolise les débats publics, tandis que les enjeux métropolitains demeurent invisibles. En outre, la réforme libérale ajoute un palier supplémentaire de représentation politique : les arrondissements. En effet, les 19 arrondissements montréalais comptent avec des représentants élus directement par les citoyens et avec des pouvoirs similaires aux villes reconstituées. Ainsi, contrairement à l'idéal réformiste, l'île de Montréal est encore plus fragmentée qu'avant 2000 : elle partage les pouvoirs avec les arrondissements et le Conseil d'agglomération, dans lequel siègent aussi les 15 municipalités de banlieue défusionnées.

- 19 En définitive, le cas de Montréal montre le manque d'appropriation citoyenne des enjeux métropolitains et la difficulté du niveau métropolitain à s'affirmer comme échelle de régulation légitime face au niveau provincial (donc vers le haut) d'une part, et face à l'échelle municipale (donc vers le bas) d'autre part. Cette concurrence entre échelles de légitimité peut se renforcer suite à la réforme libérale, qui reconnaît les arrondissements montréalais comme espaces d'exercice de la démocratie.

## Conclusion

- 20 Ces dix dernières années, Montréal a donc connu des conflits intenses autour de la construction d'une échelle de gouvernance métropolitaine. Ces conflits ont fortement investi les arènes démocratiques, dans la mesure où la mobilisation des opposants aux fusions municipales peut expliquer en grande partie le triomphe du Parti libéral du Québec sur le Parti québécois dans les élections provinciales de 2003. Il est sans doute plausible de considérer, dans une perspective néorégionaliste, que ces conflits ont été alimentés par la quête d'une échelle de gestion adéquate dans la métropole montréalaise, face aux pressions pour maintenir la compétitivité internationale dans un contexte de capitalisme globalisé. Mais force est cependant de constater que le déroulement, et notamment le résultat de ce processus de recomposition des échelles de gouvernance, ont été fortement conditionnés par les structures du jeu politique local et provincial. Résultat qui est, d'ailleurs, en parfaite contradiction avec les prédictions de la théorie du *rescaling*. En effet, dans la lutte autour de la construction de l'échelle de gouvernement légitime, ce sont les niveaux provincial et local qui se sont affirmés, tandis que l'échelle métropolitaine a disparu. Les débats sur la démocratie se sont centrés autour des échelles locale (fusions, défusions) et provinciale (la question nationaliste, qui imprègne tous les dossiers), au détriment de l'échelle métropolitaine. À l'arrivée, il n'y avait pas d'espace pour un nouveau niveau démocratique entre le palier local et national (Sancton, 2001). Le refus d'une échelle métropolitaine de gouvernement démocratique –considérée comme inconcevable– a fortement structuré le champ du possible et du pensable dans cette lutte autour de la recomposition de l'État à Montréal et, partant, contribué à l'échec de la réforme péquiste visant à renforcer l'échelle métropolitaine de gouvernement. Avec Jouve et Lefèvre (1999), on peut ainsi constater la formidable inertie des régimes territoriaux existants, malgré le fait que l'on réclame un renforcement du poids des métropoles dans l'ordre intergouvernemental des États modernes. Dans le cas de Montréal, cette inertie ne peut pas s'expliquer sans considérer les spécificités du jeu politique au niveau provincial du Québec. Comme le soulignent Hamel et Jouve (2006), la configuration locale d'acteurs est dominée par la présence des institutions et de l'État. En effet, la nature du modèle québécois de gouvernance détermine les conditions dans lesquelles se structurent les relations entre les acteurs locaux.

- 21 En résumé, le cas de Montréal, avec ses luttes autour du renforcement de la capacité de gouverner à l'échelle métropolitaine durant ces dix dernières années, témoigne de l'effet autonome du politique sur les processus de recomposition de l'État dans le capitalisme avancé. Ceux-ci ne se passent pas de la même manière partout, mais restent structurés par les institutions, cultures et pratiques politiques qui caractérisent une métropole donnée. Néanmoins, le cas de Montréal illustre la pertinence des questions de l'échelle pour le jeu



politique en ce début de XX<sup>e</sup> siècle. Même si, dans l'échec de la réforme métropolitaine à Montréal, on peut voir une actualisation de la dépendance bien connue des métropoles canadiennes à l'égard de l'échelon provincial, force est aussi d'admettre une nouvelle importance des *scale politics* qui dépasse l'arène métropolitaine. En témoigne le succès électoral au niveau de la province du Parti libéral du Québec qui s'est assuré les votes en instrumentalisant le mécontentement à l'égard des fusions municipales et en tablant sur le renforcement de l'autonomie municipale. En ce sens, notre analyse du cas de Montréal souligne aussi qu'il réside, dans les questions de gouvernance métropolitaine, un potentiel de mobilisation politique susceptible de transformer le jeu électoral de façon plus générale.

---

### **Bibliographie**

Boudreau, J.-A., (2003), « Questioning the Use of “Local Democracy” as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 27.

Boudreau, J.-A., Hamel, P., Jouve, B., Keil, R., (2006), « Comparing metropolitan governance: the cases of Montreal and Toronto », *Progress in Planning*, n° 66.

Boudreau, J.-A., Hamel, P., Jouve, B., Keil, R., (2007a), « Constructing metropolitan political spaces : Montreal and Toronto », in Collin, J.-P., Robertson, M. (eds.), *Governing metropolises. Profiles of issues and experiments on four continents*, Presses de l'Université Laval, Québec.

Boudreau, J.-A., Hamel, P., Jouve, B., Keil, R., (2007b), « New state spaces in Canada : metropolitanization in Montreal and Toronto compared », *Urban Geography*, n° 28.

Brenner, N., (1999), « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European Union », *Urban studies*, n° 36.

Brenner, N., (2000), « The urban question as a scale question : reflection on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 24.

Brenner, N., (2002) « Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA : a critical overview », *Cities*, n° 19.

Brenner, N., (2004), *New state space : urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.

Choay, F., (1994), « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », in Centre G. Pompidou (ed.), *La ville, art et architecture en Europe 1870-1933*, Centre Pompidou, Paris.

Collin, J.-P., Léveillé, J., Poitras, C., (2002), « New Challenges but Old Solutions : Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective », *Journal of Urban Affairs*, n° 24.

Dente, B., (1990), « Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type », *Governance*, n° 3.

Fontan, J.-M., Hamel, P., Morin, R., Shragge, É., (2009), « Action collective et enjeux métropolitains : un rendez-vous manqué », in Sénécal, G., Bherer, L. (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

Hamel, P., Jouve, B., (2006), *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.

Jouve, B., (2004), « Conclusion : démocraties métropolitaines de la grande transformation à la grande illusion ? », in Jouve, B., Booth, P. (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Sainte Foy.

Jouve, B., Lefèvre, C. (dir.), (1999), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Economica, Paris.

Keating, M., (1995), « Size, efficiency and democracy : consolidation, fragmentation and public choice », in Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, London.

Keil, R., (2000), « Third-way urbanism : opportunity or dead end ? », *Alternatives*, n° 25.

Kübler, D., Heinelt, H., (2005), « Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place », in Heinelt, H., Kübler, D. (eds.), *Metropolitan governance : capacity, democracy and the dynamics of place*, Routledge, London.

Le Galès, P., (2006), « New state space in Western Europe ? », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 30.

Léveillé, J., (1998), « Éléments d'analyse de la gouverne métropolitaine à Montréal », *Revue de Géographie de Lyon*, n° 73.

Lowery, D., (1999), « Answering the public choice challenge: a neoprogressive research agenda », *Governance*, n° 12.

Prémont, M.-C., (2005), « Les discours d'inclusion et d'exclusion en réaction à la réforme municipale au Québec », in Durante, D.-C., Colin, A.-D., Imbert, P. (dir.), *Exclusions/Inclusions. Déplacements économique-symboliques et perspectives américaines*, Legas, Ottawa.

Quesnel, L., (1999), « La démocratie urbaine dans les métropoles canadiennes », in Gabriel, O.-W., Hoffmann-Martinot, V. (dir.), *Démocraties urbaines. L'État de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, L'Harmattan, Paris.

Sancton, A., (2001), « Canadian Cities and the New Regionalism », *Journal of Urban Affairs*, n° 23.

Savitch, H., Vogel, R.-K., (2000), « Paths to new regionalism », *State and local government review*, n° 32.

Savitch H., Vogel, R.-K., (2009), « Regionalism and urban politics », in Davies, J.-S., Imbroscio, D.-L. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, 2<sup>nd</sup> edition, London.

Scott, A.-J. (ed.), (2001), *Global city-regions : trends, theory, policy*, Oxford University Press, Oxford.

Stone, C., (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : A political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, n° 15.

Swanstrom, T., (2001), « What we argue about when we argue about regionalism », *Journal of Urban Affairs*, n° 23.

Swyngedouw, E., (1997), « Neither global nor local. "Glocalisation" and the politics of scale », in Cox, K. (ed.), *Spaces of globalisation. Reasserting the power of the local*, Guilford Press, New York.

Tindal, C.-R., Tindal, S.-N., (2004), *Local Government in Canada*, 6<sup>th</sup> edition, Thomson Nelson, Toronto.

Tomàs, M., (2007), *Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, Thèse de Doctorat en Études Urbaines, INRS-Urbanisation, Culture et Société, Montréal.

United Nations, (2008), *World urbanization prospects. The 2007 revision*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

Van Der Heiden, N., (2010, à paraître), *Urban foreign policy and domestic dilemmas. Insights from Swiss and EU city-regions*, ECPR Press, Essex.

---

## Notes

1 La contribution de Daniel Kübler se base sur un projet de recherche financé dans le cadre du Centre national de compétence *Challenges to democracy in the 21st century* de l'Université de Zurich. La contribution de Mariona Tomàs est fondée sur les résultats de sa thèse de doctorat *Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal* (2007). Les auteurs remercient Nico van der Heiden pour ses critiques et commentaires forts utiles.

---

## Pour citer cet article

Référence électronique

Daniel Kübler et Mariona Tomàs, « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 09 juillet 2010. URL : <http://metropoles.revues.org/4221>

---

### ***À propos des auteurs***

**Daniel Kübler**

Université de Zurich

**Mariona Tomàs**

Université de Barcelone

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumé / Abstract***

Ce texte propose une lecture critique de la théorie du *rescaling* à travers le cas de Montréal. Les auteurs soulignent l'importance du contexte institutionnel pour analyser le processus de construction et de légitimation d'une institution métropolitaine dans le cadre de la restructuration entre échelles. L'exemple montréalais illustre la force des inerties locales et questionne le potentiel démocratique de l'échelle métropolitaine. Dans un contexte de concurrence des échelles de légitimité, les échelles locale et provinciale canalisent l'action collective au détriment de l'échelle métropolitaine.

**Mots clés :** Gouvernance métropolitaine, Montréal, scale politics

This text suggests a critical reading of the rescaling theory through the case of Montreal. The authors stress the importance of institutional context for analysing the process of construction and legitimisation of the metropolitan level in a context of scale restructuring. The Montreal example illustrates the strength of local inertia and questions the idea that collective action and mobilization emerge at the metropolitan scale; they are mostly carried at the provincial and local level.

**Keywords :** Metropolitan governance, Montréal, scale politics